

多重債務問題の解決に向けた論点メモ（事務局案）

1. 丁寧に事情を聞いてアドバイスをを行う相談窓口の整備

（現状）

- 多重債務者が少なくとも2百数十万人と言われる中で、何らかのカウンセリングにアクセスできているのはそのうち2割程度と指摘されている。残りの8割をどのように掘り起こし、問題解決に導くかが課題。
- 多重債務者の事情を聞いて解決のアドバイスをを行うカウンセリング主体は、現状では、弁護士会・司法書士会等のほか、日本クレジットカウンセリング協会などがあるのみ。カウンセリングの量・質がニーズに追いついていないのではないか。
- カウンセリング主体相互のネットワークの構築が不十分。
- 地方自治体での対応は他機関の紹介にとどまることが多いと見られる。そもそも消費者相談窓口のない自治体も存在する。
- 多重債務者は、生活保護申請者や公営住宅家賃滞納者などの中にも多く存在するとの指摘もある。
- 弁護士・司法書士については多重債務者が相談に行くには敷居が高いとの指摘もある。

（論点等）

- 多数の多重債務者がどこにも相談できないまま生活に行き詰まるおそれがある中で、相談体制の強化はすぐに措置すべき課題。「できるところからやり始める」ことが重要ではないか。
- 地方自治体（特に市町村）は、住民から最も身近で、住民との接触機会も多く、現状でも都道府県や市の消費生活センター（全国で約500箇所）等で多重債務相談に応じているところもあり、国とともに消費者政策の担い手であることから、それぞれの相談窓口において積極的な対応を行うべきではないか。
- 地方自治体は、複数の部署で住民への様々な接触機会があり、多重債務者の掘り起こし（発見）について、他の主体に比べて機能発揮を期待できるのではないか。また、生活保護や児童虐待対策など、多重債務者が抱え得る問題を総合的に解決する役割も期待できるのではないか。
そうした機能を効果的に発揮するために、それぞれの地方自治体内の各部局の連携を進めるべきではないか。例えば、生活保護を担当する福祉事務所、家庭内暴力・児童虐待、公営住宅料金徴収の担当部署等で、多重債務者を発見した場合、相談窓口連れて行くといった取組みが必要ではないか。

- 地方自治体は、地域の窮乏化防止、保険料・公共料金等の納付確保の観点から、地域の多重債務者の相談に積極的に取り組むメリットがあるのではないかと。
- 熱心に相談に取り組む職員が一人いるだけでも相当の成果を上げられるのではないかと。また、多重債務者への対応が自治体自らの業務であるとの意識を職員に浸透させることが必要ではないかと。
- 全ての市町村に一律の対応を求めるのではなく、複数の市町村が広域的な取り組みを行うことが必要ではないかと。(一定規模以上の市を中核として相談体制を強化する、既存の消費生活センターを強化するなど。)
- 業界は、貸し手の責任という観点から、多重債務者への相談が幅広く行き渡るよう、日本クレジットカウンセリング協会(業界が相談経費を拠出し、無料相談を実施。現状では全国に3箇所。)の拠点の増設を行うべきではないかと。
- 昨年10月に発足した法テラスは、問い合わせの多くが借金問題。
多重債務の相談機関等に関する情報提供については、各種情報のきめ細やかな集約・整理、弁護士会等との連携強化に取り組むことが必要ではないかと。
また、資力の乏しい者に対する民事法律扶助(弁護士等による無料法律相談、裁判等での弁護士費用の立替えなど)の利用を促進するため、体制の整備強化、広報等に取り組むべきではないかと。
- それぞれの相談窓口では、多重債務に陥った事情を丁寧に聞いて、考えられる解決法の選択肢(任意整理、特定調停、個人再生、自己破産等)を提示し、必要に応じて弁護士・司法書士につなぐことが必要。
また、そもそも、多重債務者の立場に立って、親身になって相談に応じる気持ちが最も重要ではないかと。
- 多重債務者の相談は、多重債務に陥った事情を丁寧に聞くことに加え、過去の契約書等の精査等も必要であり、電話では難しい場合が多いのではないかと。地域ごとに身近な相談窓口が必要ではないかと。
- 地方自治体の相談窓口やその他のカウンセリング主体において事実関係の整理等を丁寧に行った上で、弁護士・司法書士につなぐことにより、効率的かつ低コストの対応ができるのではないかと。
その際に、相談者にとって弁護士・司法書士事務所の敷居を下げ、効率的な対応を行うために、当初相談に応じた者が相談者を弁護士・司法書士事務所に直接連れて行くことが求められるのではないかと。
- 国は、それぞれのカウンセリング主体における取り組みが円滑に進むよう、先行的な取り組みを行っている地域の例も参考にして、相談マニュアルを作成したり、相談員向けの研修の機会を提供することが必要ではないかと。また、各自治体の相談担当者相互間の情報交流も促すべきではないかと。
- 都道府県は、自らの消費生活センター等の相談窓口において、相談内容の充実を図

るとともに、各市町村の相談窓口の充実のための取組みを促すべきではないか。また、都道府県の域内には、弁護士会・司法書士会のほか、都道府県警察、多重債務者支援団体等の関係団体が複数存在しているので、都道府県ごとに、こうした関係団体の連絡会議を開催し、ネットワークづくり、連携の促進に取り組むべきではないか。

- 相談窓口の存在を多重債務者に周知するため、国や自治体の広報を活用すると同時に、貸金業者による周知を行わせる工夫を検討するべきではないか。（貸金業者の広告（テレビCM等）に付記させる、貸付けの際に相談窓口の連絡先を記載したパンフレットを手交させるなど。）
- 学生やその家族を対象に、大学の相談窓口の機能も重視すべきではないか。
- 多重債務に陥り、自己破産や債務整理等を行なった者については、再び多重債務に陥らないように、例えば、一定の学習プログラムを実施するといった工夫が必要ではないか。
- 相談体制整備については当面どこまでを目標とするか。また、改正貸金業法が完全施行（上限金利引下げ、借入総額の総量規制導入）される概ね3年後までに、どこまでを目標とするか。

2. 借りられなくなった人に対する顔の見えるセーフティネット貸付けの提供

（現状）

- 貸金業者からの返済に窮しても、通常の場合、解決法は任意整理か自己破産等しかない。自己破産等については解雇のリスクなどのデメリットを考慮して躊躇する場合もある。
- 現在、消費者金融の成約率が低下しているとの指摘。さらに今後、上限金利が引き下げられると、貸金業者の審査が厳格になり、必要な資金まで借りられなくなる者が出てくることが考えられる。
- 多くの消費者金融の融資は、一定の貸倒れが発生することを前提に、高金利で、簡素・定型的な審査によりスピーディーに行われる。自動契約機による契約が6割、対面による契約は約15%。
- 岩手県信用生協では、家族も含めた丁寧な相談、解決方法の一つとしての低利融資の提供、県内各市町村の預託金による信用付与を前提に、多重債務者向けの融資で極めて低い貸倒率（約0.1%）を実現。
- 既存の公的セーフティネット貸付けは、消費者金融の規模（例えば年利20%以上の貸付けは約15兆円）に比べて小規模。
低所得世帯向けには、地域の社会福祉協議会による緊急小口貸付等の制度があるが、貸付け実績が少ない。（緊急小口貸付の新規貸付実績は17年度で0.8億円。）

- 事業者向けには、国民生活金融公庫等が、経営環境変化対応資金等のセーフティネット貸付（社会的・経済的環境の変化等外的要因による一時的な経営困難に対応するものであり、事業の回復の見通し等一定の要件が求められる）があるが、19年度からは、再チャレンジ支援策を実施する予定。

（論点等）

- 既存の公的な貸付制度については、貸倒率が高く、結局借りた資金が業者からの既存債務の返済に回っているだけではないか（モラルハザード）との批判も見られるところ。
今後、高リスク者の受け皿となる消費者向けのセーフティネット貸付けを充実させる際には、岩手県信用生協を一つの参考に、丁寧な事情聴取、解決方法の相談、事後のモニタリング（相談者との顔の見える関係を構築することによって、相談者のリスクを下げる地道な努力）を前提として、返済能力が見込まれ、問題解決に資する場合に限って、低利の貸付けを行う、いわば「日本版グラミン銀行」モデルを目指すべきではないか。
- こうした貸付けを行う主体としては、きめ細かい相談対応が前提となることから、各地域に根付いた非営利機関（生協、NPO、中間法人等）や民間金融機関（労金、信金、信組等）が考えられるのではないか。
（但し、民間金融機関の場合には、収益性の観点からこうした取組みが可能かさらに検討が必要ではないか。）
- 例えば、岩手県信用生協のように、非営利機関（生協、NPO、中間法人等）が新たに高リスク者への貸付けを行う場合に、その原資を集めるには、公的な信用付与が必要ではないか。
その場合、公的資金を直接拠出する形をとると、モラルハザードが発生するおそれがあるので、例えば、当該非営利機関に融資を行う金融機関に自治体が預託金を預けるといった岩手県信用生協の例が参考にあるのではないか。
- 既存の消費者向けセーフティネット貸付け（地域の社会福祉協議会による緊急小口貸付等の制度、自治体による母子寡婦福祉貸付金制度、労働金庫による自治体提携社会福祉資金貸付制度等）についても、丁寧な事情聴取、解決方法の相談、事後のモニタリングを前提として、返済能力が見込まれ、問題解決に資する場合に限って、低利の貸付けを行う取組みを進めることにより、モラルハザードを防ぎつつ、受け皿としての利用を拡大する工夫を行うべきではないか。
- これらのセーフティネット貸付け等は、問題解決の一手段にすぎず、まずは丁寧な相談対応が対応の前提となることから、相談窓口と、セーフティネット貸付けを行う主体とのネットワークの構築、連携促進が必要ではないか。
- 事業者向けには、高金利による融資に頼らざるを得ない状況となる前の中小零細事業者の早期の事業再生や再チャレンジ支援を積極的に進めていくべきではないか。

3. 多重債務者発生予防のための学校教育・消費者教育の充実

(現状)

- 債務者は一般に、借入れに際して借りやすさを重視し、金利水準にあまり関心を払わない傾向が見られる。また、リボルビング取引において、月々の最低返済額で返済し続けても、元本はわずかしか減少していないことへの認識も低いのではないか。
- 一方、多重債務問題、上限金利制度、救済策（自己破産など）については、学校教育ではほとんど教えられていない状況との指摘がある。
- 司法書士会等専門家の努力によって、少数の学校では教えられているが、学校側が問題意識を有し、希望することが前提。
- 学習指導要領には多重債務問題の具体的な記述はない。
- 大学生をはじめ多くの若年層が多重債務問題に直面しているとの指摘がある。

(論点等)

- 小学校から大学にかけて、発達段階に応じて、全ての生徒・学生に対し、多重債務問題の教育を実施し、内容を充実させるべきではないか。
- そのために、
 - ・ 学習指導要領に多重債務問題を具体的に盛り込むことにより、カリキュラムに取り込むべきではないか。
(学習指導要領に具体的に盛り込むことにより、教科書にも、借金をした場合の高金利の怖さ等が具体的に記述されるようにするべきではないか。)
 - ・ 担当の全ての教師が多重債務問題を教えることができるように、教員養成課程のカリキュラムに組み込むとともに、既存の教員への研修を行うべきではないか。
- 多重債務問題の教育については、PTAに対する働きかけなども含め、親子で学ぶなど、教え方の工夫をするべきではないか。
- 大学においても大学生協等によりクレジットカードを取得・利用するようになることから、特に入学時・卒業時において多重債務問題に触れる機会を作るよう努めるべきではないか。
- 多重債務問題への取組みについて地域の関係者がネットワークを構築する場合に、例えば校長会もネットワークに組み込むことにより、学校教育における多重債務問題への取組みが促進されるのではないか。
- 成人への消費者教育については、多重債務者への相談と同様に、地方自治体が主体的な取組みを行い、国が必要な情報提供等によりサポートを行うべきではないか。
- 多重債務問題の根本的な解決のためには、借金の具体的な問題に加えて、あるべき生活設計や生活信条に関する教育・啓発に取り組むことが必要ではないか。

4. ヤミ金の撲滅に向けた取締りの強化

(現状)

- 今回の改正が完全実施されれば、現在の14,000の貸金業者が2～3千になると言われており、廃業等に伴って債権がヤミ金に譲渡されたり、借りられなくなった借り手がヤミ金の被害に遭うことが懸念される。
- ヤミ金が堂々とスポーツ紙等に広告を出したり、駅頭で宣伝を行っている現状を見ると、ヤミ金に対する取締りが不十分なのではないかとの指摘もある。
- ヤミ金の手口の高度化による捜査・取締りの困難化。
- 警察に相談しても警察署によっては「借りたものは返すべき」と言われるなど、対応にばらつきがあるのではないかとの指摘もある。

(論点等)

- 今回の改正貸金業法の規制強化を実効的なものとし、借りられなくなった人がヤミ金の被害に遭うことを防止するには、高金利・無登録営業等のヤミ金を撲滅することが不可欠。警察や監督当局は、ヤミ金の撲滅に向けて取締りを徹底すべき。また、警察においては一定期間は集中取締本部を設けて摘発を強化すべき。
- 無登録業者だけでなく、高金利等の違法な貸付けを行う悪質登録業者の取締りも徹底すべき。このような観点から、監督当局（財務局・都道府県）は、より一層積極的に警察に情報提供するなどの対応を行うべきではないか。
- 現場の警察官が多重債務問題、ヤミ金問題に対して適切なアドバイスができるよう徹底すべきではないか。わかりやすいマニュアルを配布し、制度の考え方を徹底する等の工夫が必要ではないか。
- ヤミ金による被害相談を受けた警察や監督当局は、迅速に被害をストップするため、違法な貸付けや取立てを直ちに中止するように、電話等による警告を積極的に行うことを一層徹底すべきではないか。
- 警察は、携帯電話不正利用防止法に基づく携帯電話の利用停止の制度を積極的に活用することにより、ヤミ金による取立てを少しでも早くストップさせるべきではないか。
- 自治体やカウンセリング機関の相談窓口でヤミ金の被害者が相談した場合には警察に通報するなど、相談窓口と警察との連携を促進するべきではないか。
- ヤミ金については、109.5%を超える金利の契約を無効とする現行貸金業法の規定以外にも、民事的な効果を伴う制裁が可能かどうか検討するべきではないか。

5. 上記以外の取組み

- 貸金業者側に、債務者の返済能力を超えた高金利、過剰貸付の下においては、「貸したものを返すのが当たり前」「当初約束した金利で返すのは当然」という原則が当てはまらないこと、多重債務問題の解決は貸金市場の健全化のために不可欠であることを認識させることが必要ではないか。
- 多重債務者が自殺に陥らないようにする取組みについて、政府の自殺総合対策会議における議論と連携しつつ、検討が必要ではないか。
- 多重債務者の名簿がヤミ金に出回るなどといった事態を招かないよう、貸金業者に対する監督を徹底するとともに、信用情報機関のガバナンス、情報管理体制を徹底すべきではないか。
- 貸金業者の広告については、借り手の保護の観点から、方法・内容等を制限する具体策を検討すべきではないか。
- 貸金業法では、弁護士・司法書士が受任通知を行った場合の取立てを禁止しているが、行政の相談窓口や他のカウンセリング機関において、迅速かつ確実に相談者を債務整理に導く体制が整備されることを前提に、一定期間は取立てが停止されるような仕組みも検討すべきではないか。
- いわば社会保障制度の「最後のセーフティネット」である生活保護については、受けられるべき生活保護が受けられないとの事態が発生しないよう、運用の適正化を図る必要があるのではないか。
- 多重債務問題解決に向けたこれらの様々な取組みについては、多重債務者対策本部において、進捗状況のチェックを定期的に行うことにより、実効性を確保することが必要ではないか。